



Umeå kommun

Granskning av kommunens överförmyndarverksamhet

Offentlig sektor

KPMG AB

8 november 2016

Antal sidor: 18

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
2.1	Uppdrag och lagstiftning	3
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	5
5.	Revisionskriterier	5
6.	Ansvarig nämnd	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Resultat	6
9.1	Organisation	6
9.2	Gemensamma styrdokument	6
9.3	Handläggning och rutiner	7
9.4	Kontroll och uppföljning	9
9.5	Förvaring av akter	10
9.6	Klagomålshantering	11
9.7	Rekrytering och tillgång till ställföreträdare	11
9.8	Ställföreträdares lämplighet	12
9.9	Utbildning och kompetens	13
9.9.1	Ställföreträdare	13
9.9.2	Handläggare	13
9.9.3	Nämnden	14
9.10	Länsstyrelsens tillsyn	14
9.11	Arbetet i den gemensamma nämnden	14
10.	Bedömning och slutsatser	16

1. Sammanfattning

Under de senaste åren har överförmyndarverksamheten genomgått en omorganisation där det först blev en gemensam administrativ, beredande och verkställande organisation varpå det år 2015 även bildades en gemensam nämnd. Samtidigt har en omfattande processkartläggning samt förbättringsarbete genomförts.

Genomförd granskning visar bland annat att det finns övergripande och gemensamma styrdokument i form av samverkansavtal, reglemente och delegationsordning samt att gällande avtalet på ett övergripande plan följs och fungerar tillfredställande. Granskningen visar också att det finns rutiner för bland annat granskning av årsräkning. Rutinhandboken behöver dock, enligt vår rekommendation, kompletteras avseende exempelvis rutin för klagomålshantering. Det bör också övervägas utifrån insats kontra nytta, om handboken bör läggas in i det befintliga ledningssystemet. Ytterligare en rekommendation är att sammanställning av inkommande klagomål görs ur uppföljningssynpunkt.

I dokumentationen från Länsstyrelsen går att läsa att det finns vissa brister i hantering av akter (vissa dokument som saknas eller felaktigt förvaras i akterna). Då denna dokumentation beskrivs som ett viktigt underlag i förbättringsarbetet rekommenderar vi att arbetet med att åtgärda dessa brister fortgår. För att ytterligare säkerställa kvaliteten i handläggningen och granskningsarbetet rekommenderas att systematiska stickprov görs. Av Länsstyrelsen har det också uppmärksamats att det finns ställföreträdare med många uppdrag, vilket bedöms utgöra en risk. Detta är något som man är medvetna om och arbetar med i organisationen, något vi rekommenderar att man fortsätter med.

När det kommer till det systematiska internkontrollarbetet visar granskningen att det finns en internkontrollplan men att det saknas dokumentation av den risk- och väsentlighetsanalys som bör ligga till grund för planen samt att det saknas plan för hur uppföljning av denna bör ske. Av den anledningen rekommenderar vi att ansvaret för det interna kontrollarbetet tydliggörs och att det interna kontrollsystemet integreras i arbetet och kompletteras med en risk- och väsentlighetsanalys samt plan för uppföljning.

Vår samlade bedömning av överförmyndarnämndens verksamhet är att verksamheten inom många områden har utvecklats positivt och att verksamheten i stort fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vissa brister har identifierats, bland annat kan arbetet med mål och uppföljning förbättras.

2. Bakgrund

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens överförmyndarverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Under de senaste åren har överförmyndarverksamheten genomgått en omorganisation. År 2015 bildade kommunerna Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln och Vännäs en gemensam överförmyndarnämnd. Redan tidigare hade den administrativa, beredande och verkställande organisationen blivit gemensam för de respektive kommunerna. Samtidigt har en omfattande processkartläggning samt förbättringsarbete genomförts.

Ovanstående förändringsarbete hade påbörjats under tidigare genomförd granskning av överförmyndarnämnden¹. Bedömningen som gjordes då var att verksamheten fungerade tillfredsställande och att det pågående utvecklingsarbetet borde fortgå. Samtidigt visade granskningen att det saknades en struktur för befintliga rutiner och andra dokument. Det framkom också att det fanns ställföreträdare som hade ett stort antal uppdrag, vilket inte anses optimalt samtidigt som det utgör en sårbarhetsrisk. Som rekommendation lämnades att förtydliga rekryteringsplanen, att kvalitets-säkra ställföreträdarnas arbete ytterligare genom att se över antalet uppdrag och ärendefördelning, att försätta nämndens utvecklingsarbete gällande målfrågor samt att ytterligare utveckla processkartläggningen och förtydliga rutinerna. Överförmyndarnämnden skriver i sitt yttrande bland annat att Överförmyndarkontoret avser att under 2015 ta fram en rekryteringsplan där även ärendefördelning och antalet uppdrag mellan ställföreträdarna belyses.

Vid dialog med nämnden framkom att det finns viss otydlighet i nämndsledamöternas uppdrag och ansvar samt en viss osäkerhet kring ärendeflöden. Ledamöterna har genomgått en grundutbildning men eventuellt behövdes ytterligare juridisk kunskap tillföras till nämnden för att på ett bra och rättssäkert sätt kunna hantera de juridiskt svåra ärenden de ställs inför. Det framkom också att ledamöternas arvoden beslutas av respektive kommun vilket resulterade i olika förutsättningar för ledamöter från de olika kommunerna².

År 2014 respektive 2016 genomförde Länsstyrelsen inspektioner av överförmyndarnämnden i Umeå. Den tidigare granskningen visade bland annat på bra säkerhetstänk och bra tillgänglighet för allmänheten samt ett välstrukturerat arkiv. Samtidigt uppmärksammades brister av allvarlig karaktär vad gäller handläggning och bevakningsrutiner, vilket medförde att nämnden fick kritik. De synpunkter som lämnades och som omfattade samtliga kommuner avsåg akter som saknades tjänsteanteckningar, bristfälliga rutiner för att kunna följa upp att begärda handlingar inkommer, brister avseende ankomststämpel samt akter som saknade aktnummer. Vad gäller årsräkningar konstaterade Länsstyrelsen att alla årsräkningar för föregående år ännu inte var granskade samt att det förekom omfattande korrigeringar i årsräkningarna men att de ändå ansågs vara granskade utan anmärkning. Länsstyrelsen ifrågasatte samtidigt om skälighetsbedömning görs vid beslut om uttag-smedgivande³.

Vid inspektionen 2016 var Länsstyrelsens samlade bedömning att verksamheten i stort fungerade väl. Dock identifierades vissa brister som ledde till kritik. Bland annat handlade det om höga belopp

¹ Umeå kommun, *Granskning av överförmyndarnämndens kontroll av gode män och förvaltare*, 2014

² Nämndsdialog, *Överförmyndarnämnden*, 2015-09-02

³ Länsstyrelsen Norrbotten, *Länsstyrelsens tillsyn av överförmyndarverksamheten i Umeå regionen*, diariernr: 203–13953–14

på transaktionskonton, avsaknad av rutin för inhämtning av nya läkarintyg, uttag från spärrade konton och avsaknad av verifikat, årsräkningar som granskats utan anmärkningar trots omfattande justeringar, sent inkomna årsräkningar, avsaknad av handlingar i akter eller felaktigt förvarande handlingar i akterna, ställföreträdare med många uppdrag samt långa handläggningstider för god man för ensamkommande barn⁴.

Med bakgrund av Länsstyrelsens tillsynsrapporter, tidigare genomförd granskning av överförmyndarnämnden, tidigare genomförd nämndsdialog samt utifrån sin risk- och väsentlighetsbedömning bedömer revisorerna att det finns en viss risk att överförmyndarverksamheten inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

2.1 Uppdrag och lagstiftning

Enligt Föräldrabalken (1949:381), ska det i samtliga kommuner väljas en överförmyndare. Överförmyndare/överförmyndarnämnd utses av kommunfullmäktige. Överförmyndarfunktionen är statligt reglerad, men det är kommunerna som svarar för verksamheten. En kommun kan också besluta att det istället för överförmyndare skall finnas en överförmyndarnämnd⁵. Den huvudsakliga uppgiften för överförmyndaren/nämnden är att genom tillsyn motverka att rättsförluster uppstår för personer som själva inte kan ta vara på sin rätt.

Om god man-, förvaltar- eller förmyndarskap beslutas generellt sett i domstol medan överförmyndaren/nämnden föreslår ställföreträdare. En god man utses exempelvis till personer som till följd av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller likande förhållanden behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörga för sin person. Även ensamkommande barn har rätt till god man. Det uppdraget regleras i en särskild lag, Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Är en person ur stånd att vårda sig eller sin egendom kan rätten besluta om förvaltarskap. Förmyndare i sin tur kan i vissa fall utses till underårig (person under 18 år) exempelvis om vårdnadshavare av någon anledning inte finns eller personen inte företräds av t.ex. god man. Gemensamt för ställföreträdarna är att de ska vara rättrådiga, erfarna och i övrigt lämpliga^{6,7}. En god man ska fungera som ett ombud för sin huvudman och ska se till att denne får den hjälp, stöd och det bistånd som personen behöver.

Gode män, förvaltare och förmyndare står under överförmyndarens/nämndens tillsyn. Överförmyndaren/nämnden ska se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för huvudmannens nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning. Detta görs genom granskning av förteckningar, årsräkningar, sluträkningar och andra relevanta handlingar. Ställföreträdare är därmed skyldiga att lämna överförmyndaren/nämnden de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren/nämnden begär. Ett sådant exempel är årsräkningen där ställföreträdaren årligen redovisar huvudmannens transaktioner. I de fall en årsräkning inte lämnas in i tid kan överförmyndarnämnden fattar beslut om vitesföreläggande⁸.

⁴ Länsstyrelsen Norrbotten, *Inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen 12-14 april 2016*, diariernr: 203-8125-16

⁵ Föräldrabalk (1949:381)

⁶ Föräldrabalk (1949:381)

⁷ Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

⁸ Föräldrabalk (1949:381)

Tillsynen över överförmyndaren/nämnden görs i sin tur av Länsstyrelsen som enligt lag med råd ska stödja överförmyndarna/nämnderna i deras verksamhet samt se till att utbildning av överförmyndarna/ledamöterna är tillfredsställande⁹. För Umeåregionen är det Länsstyrelsen Norrbotten som är tillsynsmyndighet¹⁰.

Enligt Förmyndarskapsförordningen (1995:379) ska inspektion ske årligen (om det inte är uppenbart att den är obehövlig). Inspektion kan också ske om särskilda behov föreligger. Inspektionen ska visa om överförmyndarens/nämndens handläggning följer reglerna i Föräldrabalken och Förmyndarskapsförordningen samt i övrigt sker på ett rättssäkert sätt.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens överförmyndarverksamhet fungerar ändamålsenligt.

Vi har därför granskat:

- hur verksamheten är organiserad
- om det finns dokumenterade och ändamålsenliga rutiner i syfte att säkerställa en god kvalitet och att uppdragen genomförs på ett rättssäkert sätt inom överförmyndarnämnden
- hur gällande samverkansavtal efterlevs
- vilka gemensamma styrdokument som finns (arvoden, utbetalningar m.m.)
- hur ställföreträdarnas lämplighet säkerställs (Vilka former av lämplighetsprövningar genomförs?) Sker fysiska möten med de som anmäler intresse? Erhålls samtycke innan lämplighetsprövning?)
- om det finns dokumenterade rutiner för granskning av årsräkning och om dessa följs
- om rutiner finns som säkerställer samsyn i ärendehandläggningen
- hur formaliserat det systematiska internkontrollarbetet är
- om årliga risk- och väsentlighetsbedömningar genomförs
- om dokumenterade rutiner för klagomålshantering finns och hur de följs upp
- om dokumenterade rutiner för vitesföreläggande finns och hur de följs upp
- hur nämndens kompetens säkerställs

⁹ Föräldrabalk (1959:381)

¹⁰ Förmyndarskapsförordning (1995:379) 20 §

- hur handläggarnas kompetens säkerställs
- hur verifiering av lämnade uppgifter i årsräkningarna säkerställs
- hur ställföreträdarna erhåller tillräcklig med utbildning för att klara av sina uppdrag
- om akter hanteras och förvaras på ett tillfredsställande sätt

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat den gemensamma överförmyndarnämnden i Umeå inklusive de samverkande kommunerna Nordmaling, Robertsfors, Vindel och Vännäs. Granskningen omfattar ej den samverkande överförmyndarverksamheten i Bjurholms kommun.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Föräldrabalken, (1949:381)
- Förmyndarskapsförordningen, (1995:379)
- Kommunallagen, (1991:900)

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett överförmyndarnämnden (i samverkan mellan kommunerna Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln och Vännäs) och dess gemensamma förvaltningsorganisation, Överförmyndarna i Umeåregionen (ÖFUR).

Rapporten är saklighetsgranskad av kontorschefen vid Överförmyndarna i Umeåregionen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studium och analys av relevanta dokument
- Intervjuer/avstämningar med ledamöter från överförmyndarnämnden samt tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Jenny Malmsjö, revisor och Per Skalk, revisor.

9. Resultat

9.1 Organisation

Iakttagelser

En kommun kan besluta att det istället för överförmyndare skall finnas en överförmyndarnämnd. Detta är fallet i Umeå kommun som år 2015 tillsammans med kommunerna Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Vindeln och Vännäs bildade en gemensam överförmyndarnämnd. Den gemensamma nämnden är, precis som övriga nämnder, en juridisk person och en egen kommunal förvaltningsmyndighet. Umeå kommun är värdkommun varpå kommunfullmäktige i Umeå utser ordförande och vice ordförande i nämnden. Resterande ledamöter inklusive ersättare väljs av kommunfullmäktige i respektive kommun. Umeå kommun tillsätter tre ledamöter och lika många ersättare medan övriga kommuner tillsätter en ledamot och en ersättare vardera. Nämnden och dess förvaltning ingår i Umeå kommuns organisation.

På uppdrag av nämnden arbetar en gemensam förvaltningsorganisation, Överförmyndarna i Umeåregionen (ÖFUR), som har till uppgift att utföra samtliga uppdrag från överförmyndarnämnden i Umeåregionen, det vill säga utöva tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare, bereda ärenden som inte kan delegeras, granska och förvara akter enligt dokumenthanteringsplan och att rekrytera och utbilda gode män, förvaltare och förmyndare. All personal i förvaltningen har Umeå kommun som arbetsgivare.

Under granskningens gång framkommer också att det pågår ett arbete med att utreda eventuell samverkan med Örnsköldsviks kommun.

Kommentarer

Utifrån vad som framkommit under granskningen bedöms den gemensamma nämnden samt verksamhetens organisation vara ändamålsenlig.

9.2 Gemensamma styrdokument

Iakttagelser

De övergripande gemensamma styrdokument som finns är, enligt uppgift, *Samverkansavtal om gemensam överförmyndarverksamhet i Umeåregionen (ÖFUR)*, *Reglemente för gemensam överförmyndarnämnd i Umeåregionen* och *Delegationsordningen för överförmyndarkontoret i Umeå* som återfinns i *Beslut Överförmyndarnämnden i Umeåregionen 2015-01-07, § 2*.

Avtalet ersätter tidigare samarbetsavtal om gemensam organisation för överförmyndarnas verksamhet. Avtalet reglerar överenskommelsen om samverkan inom överförmyndarverksamhet i gemensam nämnd och en gemensam förvaltning. Enligt avtalet är syftet med samverkan att långsiktigt kunna upprätthålla kompetens, kvalitet samt att uppnå kostnadseffektivitet. Umeå kommun som är värdkommun ska fastställa budget för nämndens verksamhet efter samråd med övriga kommuner. I avtalet regleras också kostnadsfördelningen som bygger på att kommunerna varje år ska lämna ett anslag motsvarande den avtalade verksamhetens nettokostnader. Kostnader för arvoden

och kostnadsersättningar åt gode män och förvaltare omfattas inte av det årliga bidraget. För dessa kostnader ansvarar respektive kommun. Kostnader för ensakommande barn regleras i särskilt avtal. Även sammanträdesersättning och övriga ekonomiska förmåner till de förtroendevalda bekostas av respektive kommun. Avtalet gäller till och med år 2018 och kan därefter förlängas med fyra år i taget¹¹.

Den bild som ges i samband med granskningen är att respondenterna är nöjda med den nuvarande organisationen och att samverkansavtalet på ett övergripande plan följs och fungerar tillfredsställande. Vissa delar i avtalet innebär skillnader för ledamöterna beroende av i vilken kommun de blivit utsedda. Ett konkret exempel är kommunernas olika arvodesregler. Dessa uppges, av de respondenter vi talat med, dock inte utgöra något problem i praktiken.

Reglemente för gemensam överförmyndarnämnd i Umeåregionen är, precis som avtalet, fastställt i samtliga av de samverkande kommunernas fullmäktige. Enligt dokumentet har nämnden till huvudsaklig uppgift att besluta om förordnande och entledigande av gode män och förvaltare, ta tillvara den enskildes intressen genom kontroll av förmyndares, gode männens och förvaltarnas förvaltning, lämna information till allmänheten och ansvara för ärenden som enligt lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn stadgas för överförmyndaren. Nämnden ska också se till att verksamheten bedrivs i enlighet med satta mål och riktlinjer samt regelbundet rapportera till fullmäktige. Vidare beskrivs mer detaljerat nämndens uppdrag¹².

Delegationsordningen är fastställd av överförmyndarnämnden i Umeåregionen 2015-01-07. I denna anges att nämnden beslutar att uppdra åt tjänstemännen att på nämndens vägnar besluta i delegationsordningens angivna ärenden som åvilar nämnden i sin tillsyn enligt Föräldrabalken¹³.

Kommentarer

Utifrån vad som framkommit vid genomförandet av granskningen är vår bedömning att det finns övergripande styrdokument för verksamheten och att gällande samverkansavtal i stort följs och fungerar tillfredsställande.

9.3 Handläggning och rutiner

Iakttagelser

Inom överförmyndarverksamheten har det under en längre tid pågått ett förändringsarbete som sedan 2014 har inkluderat både en processkartläggning och ständiga förbättringar med hjälp av LEAN. Nu har man kommit så långt i arbetet att de huvudsakliga processerna är kartlagda och skriftliga rutiner är framtagna och reviderade. Rutinhandböcker finns, en för arbetet med ensamkommande barn och en för den övriga verksamheten. En förteckning över samtliga rutiner upprättades av verksamheten i samband med granskningen. Befintliga rutiner är dock ännu ej inlagda i det gemensamma ledningssystemet, vilket enligt intervjupersonen skulle kräva både tid och resurser. Det arbetssätt som används idag uppges fungera bra, men utökad digitalisering eftersträvas. Rutiner är också ett återkommande inslag i verksamhetens kontinuerliga förbättringsarbete

¹¹ Umeåregionen, *Samverkansavtal om gemensam överförmyndarverksamhet i Umeåregionen (ÖFUR)*

¹² Umeåregionen, *Samverkansavtal om gemensam överförmyndarverksamhet i Umeåregionen (ÖFUR)*

¹³ Umeå kommun, *Beslut Överförmyndarnämnden i Umeåregionen 2015-01-07, § 2*

vilket gör att dokumenten ses som levande och revidering blir en naturlig del i arbetet. Finns också en "tavla" på kontoret som används för att identifiera förbättringsområden (avser inte enbart rutiner).

En återkommande rutin är *Granskning av årsräkning*, vilken har arbetats mycket med. Granskningsarbetet uppges nu fått ett annat fokus och arbetssättet har utvecklats från att en och samma person alltid granskade årsräkningar från samma ställföreträdare till att handläggarna granskar årsräkningar oavsett vem ställföreträdaren eller huvudmannen är. För att kvalitetssäkra granskningsarbetet och göra det mer rättssäkert har arbetsuppgifterna koncentrerats till i huvudsak tre handläggare (granskningsgrupp). För att ytterligare säkerställa samsyn i ärendehandläggningen har vissa ansvarsområden tilldelats en person, exempelvis uttagsmedgivanden där det tidigare varit en svårighet att göra likvärdiga bedömningar. Sammanfattningsvis är det framförallt rutinerna, resultatet av förbättringsarbetet och "tavlan" som säkerställer lika bedömning.

Granskningsarbetet har också, som nämns ovan, utvecklats och har idag ett annat fokus än tidigare. Nu uppges helheten vara det viktiga och istället för att endast se till verifikat och årsräkningar ser man till var de faktiska riskerna finns och gör mer individuella bedömningar. Det kan t.ex. handla om att följa upp att ställföreträdarna har sökt de bidrag som huvudmannen eventuellt har rätt till eller att följa upp att inköp faktiskt kommit huvudmannen till handa. Numera begärs samtliga verifikat in var fjärde år. Varje år ska ställföreträdarna också lämna en redogörelse för vilka aktiviteter som har genomförts åt huvudmannen, exempelvis sökt bidrag. Denna redogörelse ligger sedan till grund för arvodesutbetalning. Numera finns riktlinjer för arvodesbeslut vilket uppges medför att besluten blir mer likvärdiga.

Det tidigare förekommande begreppet djupgranskning har tagits bort och istället används begreppen *granskning* och *extra granskning*. Granskning görs av samtliga årsräkningar. Som stöd används ett granskningsprotokoll (med de punkter som ska granskas eller följas upp). Granskningsprotokollet används endast som ett arbetsmaterial och förvaras därför endast tillfälligt i akten. Hittas inga avvikelser görs inga kompletteringar/extra granskning. Varje år väljs, precis som tidigare, cirka 25 procent av årsräkningarna ut (utifrån första bokstaven i efternamnet) för en extra granskning. Utöver det ovan beskrivna granskningsarbetet görs inga extra stickprov eller motsvarande för att kontrollera att akterna är kompletta och rätt hanterade.

När det gäller gode män för ensamkommande barn behöver de i regel inte lämna någon årsräkning då huvudmannen oftast inte har några större tillgångar. Däremot lämnas månadsvisa redogörelser för vilka aktiviteter som den gode mannen har utfört, t.ex. vilka kontakter som har tagits. Detta är obligatoriskt och utgör underlag för arvode. Den bild som ges är att inga stickprov görs i akter avseende ensamkommande barn men att akterna går igenom manuellt var tredje månad för att kontrollera om den gode mannen har ansökt om arvode.

I överförmyndarnämndens aktivitetsplan anges som mål att samtliga årsräkningar ska vara granskade innan 1 oktober. Detta är ett mål som verksamheten inte nådde upp till föregående år och heller inte kommer att uppnå i år. Anledningarna till detta uppges vara flera. Tidigare handlade det bland annat om det pågående förbättringsarbetet och den tid och de resurser som det upptog. I år uppges det främst bero på den extra belastning som överförmyndarverksamheten har haft till följd av det ökande antal ensamkommande barn samt att överförmyndarverksamheten har flyttat till nya lokaler under hösten. Som ett steg i förbättringsarbetet förs nu veckovis statistik över antalet granskade års- respektive sluträkningar, detta för att ha en kontinuerlig bild hur man ligger till.

En förutsättning för att verksamhetens mål med att granska samtliga årsräkningar inom en viss tid ska kunna genomföras är att årsräkningarna inkommer till överförmyndaren före den 1 mars enligt Föräldrabalken 14 kap. 15 §. Om ställföreträdaren inte fullgör sina skyldigheter kan vite utdömas. Som ett led i detta kan överförmyndarnämnden lämna en skriftlig erinran och vidare begära att tingsrätten fattar beslut om utdömande av vite. Dock går man endast vidare med att kräva ut vite i vissa fall. I granskningen har framförts att rutiner finns för vitesföreläggande. Det är endast en person inom överförmyndarkontoret som hanterar viten men arbete pågår för ytterligare en person ska kunna hantera dessa ärenden för att göra processen mindre sårbar.

Kommentarer

Vid granskningen framkommer att rutiner är framtagna och reviderade samt finns samlade i rutinhandböcker. Befintliga rutiner är dock ej inlagda i det gemensamma ledningssystemet. Vår bedömning är att detta bör övervägs utifrån insats kontra nytta. De rutiner som finns och som vi under granskningens gång har tagit del av bedöms vara ändamålsenliga. Rutinerna utvecklas kontinuerligt genom förbättringsarbetet för att uppnå högsta möjliga kvalitet och rättssäkerhet.

Trots att förbättringsarbetet har resulterat i framtagande och revidering av rutiner saknas sådana fortfarande för vissa områden, exempelvis klagomålshantering. Vår rekommendation är att förbättringsarbetet bör fortgå så att rutinhandboken kan kompletteras men också för att även fortsättningsvis ha ett systematiskt arbete för revidering av befintliga rutiner.

För att ytterligare säkerställa kvaliteten i handläggningen och granskningsarbetet rekommenderas att stickprov görs. Rekommenderas görs också att en sammanställning av inkommande klagomål görs ur uppföljningssynpunkt.

9.4 Kontroll och uppföljning

Iakttagelser

Precis som andra nämnder har överförmyndarnämnden enligt kommunallagen ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt¹⁴.

För överförmyndarnämndens verksamhet finns en uppdragsplan, genomförandeplan och aktivitetsplan upprättad där mål, resultatmätt/analysmätt, mätvärden och måluppfyllnad redovisas. Aktivitetsplanens resultatmätt följer kommunfullmäktiges övergripande mål för kommunen. Enligt reglementet ska nämnden regelmässigt rapportera till respektive fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Detta har gjorts genom att kontorschefen på överförmyndarkontoret under året har träffat kommunstyrelsen i samtliga kommuner som ingår i den gemensamma nämnden.

Nämnden har också en plan för internkontroll, vilken inkluderar ett mål/krav om att utöva tillsyn och fatta beslut snabbt och enkelt utan att rättssäkerheten äventyras. Riskbeskrivningen med tillhörande aktivitet/åtgärd inkluderar tre punkter varav att *nyckelpersoner slutar* är den högsta risken

¹⁴ Kommunallag (1991:900) 6 kap. 7 §

följt av *hög arbetsbelastning och processer där back-up inte är tillfredställande samt ställföreträdare med många uppdrag kan leda till problem om dessa t.ex. på grund av sjukdom inte kan fullgöra sina uppdrag.*

Enligt kommunens övergripande arbete med intern kontroll ska uppföljning, inklusive bedömning av den interna kontrollen och avrapportering, ske systematiskt och regelbundet samtidigt som riskanalysen, kontrollåtgärderna och uppföljningen ska dokumenteras. Den bild som framkommer i granskningen är att det finns en plan för internkontroll men att det finns brister i det systematiska arbetet samt att riskanalys och uppföljningen av internkontrollplanen inte dokumenteras.

Kommentarer

När det kommer till det systematiska internkontrollarbetet visar granskningen att det finns en internkontrollplan men att det saknas dokumentation av den risk- och väsentlighetsanalys som bör ligga till grund för planen samt plan för hur uppföljning av denna bör ske.

Intern kontroll och dess instrument har till syfte att säkerställa ändamålsenligheten, tillförlitligheten, kvalitén, samt efterlevnaden av lagar, styrdokument och policys. I en verksamhet där individens rättssäkerhet står i fokus, bör arbetet med den interna kontrollen prioriteras. Vi bedömer att risk- och väsentlighetsanalyser skall genomföras årligen för framtagande av aktuella kontrollmoment. Likaså bör uppföljning av genomförda kontroller, eventuella avvikelser och insatta åtgärder dokumenteras i en uppföljningsplan samt återrapporteras till nämnden. Återrapportering av internkontrollarbetet till nämnden bör ske vid fasta tidpunkter samt vid behov. Vidare anser vi att antalet kontrollmål vara för få för att kunna säkerställa en rimlig säkerhet.

Vi anser också att nämndens ansvar för det systematiska internkontrollarbetet bör förtydligas, då det är överförmyndarnämnden som har det yttersta ansvaret för en fungerande intern kontroll.

9.5 Förvaring av akter

Iakttagelser

Enligt samverkansavtalet ska Umeå kommun ansvara för handlingar som av nämnden och förvaltningen upprättas från och med den 1 januari 2015. Enligt uppgift följer hanteringen av dokument den aktuella dokumenthanteringsplanen. Det finns också rutiner för både *hantering av akter i arkivet* och för *ordning i akter*. I arkivet på överförmyndarkontoret förvaras akter som avser pågående uppdrag. Arkivet som är nytt har enligt uppgift godkänts av stadsarkivets representant vad gäller lås och brandsäkerhet. Avslutade uppdrag förvaras i Stadsarkivet, vilket fungerar som centralarkiv för Umeå kommuns verksamheter. Innan den gemensamma nämnden bildades skulle slutförvaring av akter ske i respektive samverkanskommun. Äldre handlingar har därför sorterats ut ur överförmyndarkontorets arkiv och flyttats ut till de olika kommunerna. Enligt avtalet ska dock nämnd och förvaltning ha tillgång till dessa arkiv.

Kommentarer

Vår bedömning är att förvaring av akter fungerar tillfredsställande. I dokumentation från Länsstyrelsens inspektioner går att utläsa att det finns vissa brister i hanteringen av akter (vissa handlingar saknas eller förvaras felaktigt i enskilda akter) men att arkivet vid inspektionen 2014 bedömdes

vara välstrukturerat med rutiner vid akthantering. Då vi inom ramen för granskningen inte har genomfört någon granskning av akter kan vi inte uttala oss om dessa. Däremot uttrycks att Länsstyrelsens dokumentation utgör ett viktigt underlag i det omfattande förbättringsarbetet. Vi anser att framkomna brister i enlighet med Länsstyrelsen tillsynsrapport bör åtgärdas snarast då det har en direkt negativ påverkan på rättssäkerheten.

9.6 Klagomålshantering

Iakttagelser

Respondenterna beskriver att de upplever en ökning av antalet klagomål som inkommer samt att ärendena som ska hanteras blir allt mer komplexa. Huvudmännens klagomål gällande ställföreträdare hanteras, enligt uppgift, genom att klagomål vidarebefordras till ställföreträdaren för yttrande. Därefter tas beslut av tjänsteman eller nämnd beroende på ärendets karaktär. Skriftliga rutiner för klagomålshantering har inte kunnat identifieras i granskningen.

Kommentarer

Vi bedömer att det är av stor vikt att det finns dokumenterade rutiner för klagomålshantering. Vi anser att rutinhandboken bör kompletteras med tydliga rutiner avseende klagomålshantering. Vi rekommenderar att en sammanställning av inkommande klagomål görs ur uppföljningssynpunkt.

9.7 Rekrytering och tillgång till ställföreträdare

Iakttagelser

Numera finns en grupp inom överförmyndarverksamheten som arbetar särskilt med rekrytering och utbildning. Som vid tidigare genomförd granskning upplevs bristen på ställföreträdare som ett problem. Skillnader finns mellan de olika kommunerna. Svårast är det att rekrytera ställföreträdare i de samverkande kranskommunerna, särskilt i Bjurholm, Robertsfors och Vindeln. I Umeå upplevs det som enklare att rekrytera ställföreträdare, samtidigt är ärendena i kommunen betydligt fler. På liknande sätt beskrivs rekryteringsarbetet med gode män till ensamkommande barn. För uppdrag avseende ensamkommande barn har arvodena i kommunen varit relativt höga men kommer att justeras ned framöver, vilket kan komma att få konsekvenser för rekryteringen enligt en intervju-person.

Att ställföreträdaren bor i samma kommun som huvudmannen är något som har eftersträvat men som inte alltid går att uppfylla. Det förekommer också att huvudman får vänta länge på att en god man utses. Likaså förekommer att god man som avsagt sig sitt uppdrag blir kvar som god man på grund av att ersättare inte finns. Respondenterna beskriver också att de ser en utveckling mot att ärendena blir allt tyngre och mer komplexa, vilket också kräver mer av ställföreträdaren. Att hitta lämpliga ställföreträdare för sådana uppdrag är svårt och resulterar ibland i att ytterligare uppdrag läggs på de mest erfarna ställföreträdarna, vilka redan har allt för många uppdrag. Den ojämna fördelningen av ställföreträdare har tidigare uppmärksammats både av Länsstyrelsen, i tidigare granskning och i planen för internkontroll. För att minska denna risk arbetar man nu med att minska antalet uppdrag hos dem som har flest. I dagsläget finns det två ställföreträdare som har cirka 60

respektive 40 uppdrag. Genom att inte ersätta avslutade uppdrag med nya är förhoppningen att antalet uppdrag ska minska vilket det också har gjort. Något ärende har dock tillkommit.

Enligt respondenter så togs det 2015 fram en rekryteringsplan. Denna har nu reviderats och avser 2016-2017. Planen används bland annat för att planera in rekryteringsaktiviteter som kampanjer, informationstillfällen och annonsering under året. Överförmyndarverksamheten har också i sitt rekryteringsarbete samverkat med kriminalvården och socialtjänsten. Tillsammans har man bland annat anordnat gemensamma temakvällar. Numera sker också ansökning om att bli god man eller förvaltare genom Umeå kommuns webbtjänst *Lediga jobb*. Detta verktyg beskrivs av respondenterna som bra och har enligt uppgift resulterat i flertalet intresseanmälningar. Förutom att hanteringen av pappersblanketter undviks kan nu information från intresseanmälningarna direkt föras in i kompetensmodulen i ärendehanteringssystemet Wärna, vilken är sökbar och därmed underlättar arbetet vid tillsättande av ställföreträdare.

Kommentarer

Vi delar Länsstyrelsen synpunkter gällande antalet ärenden per ställföreträdare och anser att allt för många ärenden per ställföreträdare utgör en stor sårbarhetsrisk. Vi rekommenderar därför att arbetet med att minska antalet ärenden bland de ställföreträdare som har flest ärenden fortgår.

9.8 Ställföreträdares lämplighet

Iakttagelser

När någon ansöker om att bli ställföreträdare görs en registerkontroll både hos Rikspolisstyrelsen och hos Kronofogdemyndigheten. Detta för att kontrollera att den sökande är ostraffad samt inte har några betalningsanmärkningar. Gäller uppdraget ensamkommande barn görs dessutom en registerkontroll i kommunens socialregister. Enligt uppgift informeras samtliga sökande via webbtjänsten *Lediga jobb* om att dessa registerkontroller kommer att utföras. Undantag från registerkontrollerna görs ibland, exempelvis då en tillfällig god man utses för att i enskilda ärenden företräda huvudmannen. I dessa fall ingår det inte i den gode mannens uppdrag att hantera några ekonomiska medel. Tidigare kunde också ett lämplighetsintyg vid behov inhämtas från t.ex. grannar. Sådant intyg används inte längre. Orsaken är enligt respondenten att värdet av ett sådant intyg starkt kan ifrågasättas. Den enskilde ges också möjlighet att samtycka till godmanskapet samt till den som föreslagits som god man (under förutsättning att personen förstår vad saken gäller). Detta gäller även för yngre personer (inklusive ensamkommande barn) som fyllt 16 år.

Innan en nyrekryterad ställföreträdare tilldelas uppdrag kallas personen till en introduktion (gäller ej om den enskilde själv har föreslagit en person till uppdraget). Ytterligare ett kontrollmoment som har införts är att nya ställföreträdare endast beviljas ett uppdrag till att börja med. Visar det sig att personen inte kan hantera uppdraget eller av annan anledning inte bedöms lämplig görs en utredning vilket i sin tur kan leda till entledigande.

Även för gode män till ensamkommande barn är det obligatoriskt att träffa handläggarna innan de tilldelas något uppdrag. I samband med detta tillfrågas den gode mannen om tidigare erfarenhet av barn och ungdomar, vilket bedöms vara en merit. Även Sveriges Kommuners och Landstings (SKL) webbaserade kurs är obligatorisk.

Kommentarer

Utifrån ovanstående information bedöms rutinerna för lämplighetskontroll av ställföreträdare tillfredställande.

9.9 Utbildning och kompetens

Iakttagelser

I samband med granskningen uppger respondenterna att det externa utbildningsutbudet inom området är relativt litet. När det gäller utbildning för ställföreträdare och nämndsledamöter är det många gånger representanter från överförmyndarkontoret som håller i dessa. Att överförmyndarkontoret nu fått nya lokaler som också möjliggör att utbildning kan hållas i befintliga lokaler istället för att som tidigare hyra lokal underlättar enligt respondenterna.

9.9.1 Ställföreträdare

Alla nya ställföreträdare får en bok samt tillgång till tillhörande webbutbildning. Utbildningen benämns som obligatorisk men i vilken utsträckning som ställföreträdarna tar del av kursmaterialet följs inte upp. Utöver den webbaserade utbildningen håller ÖFUR själva i en introduktionsutbildning vilken är frivillig att delta i. Oftast hålls denna introduktion i grupp men kan vid behov ges enskilt. Även en mer praktisk utbildning i gällande årsräkningar erbjuds.

Utbildningen avseende gode män för ensamkommande barn ser lite annorlunda ut. SKL:s webbaserade utbildning är obligatorisk och ska genomföras innan registerkontroll görs. Efter genomgången webbutbildning och registerkontroll hålls en introduktionsutbildning av personalen inom ÖFUR. En gång per år ordnas dessutom utbildningstillfällen då representanter från t.ex. migrationsverket, socialtjänsten, skolan, landstinget, röda korset med flera bjuds in för att berätta om sin verksamhet. Kontoret följer upp vilka som har tagit del av utbildningarna.

9.9.2 Handläggare

I samband med granskningen framkommer att utbildningsutbudet för handläggarna är begränsat. När det finns relevanta utbildningar, kurser eller dylikt anser respondenterna att de får ta del av dessa. Exempelvis kan handläggarna ta del av en tredagarsutbildning som anordnas av SKL. Dessutom anordnar Föreningen Sveriges överförmyndare (FSÖ) varje år studiedagar vilka handläggarna kan ta del av. Kontorschefen för överförmyndarna i Umeåregionen sitter också med i föreningens styrelse. Föreningen har även läusträffar en gång per år vilket ger möjlighet till kompetensutveckling. Årligen anlitas även en extern föreläsare, Jan Wallgren, som tar upp nyheter för överförmyndare. Utöver det ordnas ibland interna utbildningar, exempelvis inom ärendehanteringssystemet Wärna. Handläggarnas utbildnings- och kompetensutveckling dokumenteras i de individuella utvecklingsplanerna som upprättas i samband med medarbetarsamtal.

Det beskrivs också att överförmyndarverksamheten samarbetar med andra kommuner, vilket bidrar till en ökad kunskapsnivå.

9.9.3 Nämnden

I samband med senaste valet, vilket också sammanföll med bildandet av den gemensamma nämnden, var det många nya ledamöter som tillsattes. Detta resulterade i en viss osäkerhet gällande uppdrag och ärendeflöde vilket bidrog till att det var svårt för nämnden att komma till beslut. För att stärka ledamöterna i sitt nya uppdrag erbjöds utbildning i bland annat i nämndens uppdrag och aktuell lagstiftning, både genom en intern utbildning och genom en extern föreläsare. Utöver det uppges att tjänstemännen håller en kortare utbildning för nämndsledamöterna en gång per år i samband med att nämnden sammanträder. Ordinarie ledamöter har också genomgått SKL:s tredagarsutbildning i överförmyndarjuridik.

Kommentarer

Vår bedömning är att de insatser som görs för att säkerställa kompetensen hos såväl ställföreträdare och handläggare som hos nämndsledamöter är tillfredställande.

9.10 Länsstyrelsens tillsyn

Iakttagelser

Vid Länsstyrelsens inspektioner har kritik riktats mot nämnden. Respondenter uppger att de rapporter som inspektionerna mynnade ut i har använts i det förbättringsarbete som genomförts. Bland annat har rutiner setts över och kompletterats. Ett förslag gällande uttagsmedgivande har också tagits fram men beslut har ännu inte tagits i nämnden. Sedan tidigare finns motsvarande beslut om uttagsmedgivande för underåriga. En annan synpunkt från Länsstyrelsen var att begränsa summan pengar på de transaktionskonton som ställföreträdaren har tillgång till. Beloppsgränsen är nu satt till 20 000 kr vilket Länsstyrelsen rekommenderar, men i praktiken används beloppsgränsen 30 000 kr med motiveringen att många konton hade summor strax över den rekommenderade summan och det blev därför mer hanterbart att höja beloppsgränsen. Respondenter uppger också att det numera även krävs intyg från banken att övriga konton är spärrade för ställföreträdaren.

Kommentarer

Vår bedömning är att dokumentation från Länsstyrelsens inspektioner används i det pågående förbättringsarbetet och att det är viktigt att arbetet med att åtgärda dessa brister prioriteras samt fortgår.

9.11 Arbetet i den gemensamma nämnden

Under denna rubrik återges synpunkter från några av nämndsledamöter gällande arbetet i den gemensamma nämnden.

Iakttagelser

Enligt respondenterna fungerar den gemensamma överförmyndarnämnden och dess verksamhet bra. Istället för som tidigare vara sex enskilda myndigheter, tre nämnder och tre enskilda överförmyndare beskrivs det av respondenterna som en styrka att vara flera i en gemensam nämnd. Den samlade kompetensen blir också högre menar någon. Genom den gemensamma nämnden minskar

också sårbarheten, blir inte lika känslig för byten av enskilda överförmyndare samt att man kommer ifrån det arbetssätt som innebar att den enskilde överförmyndaren i stort arbetade ensam. Genom den gemensamma nämnden upplever respondenterna det som att besluten blir mer objektiva.

Som beskrevs ovan upplevdes en viss osäkerhet i nämnden i början av mandatperioden. Det var också många nya ledamöter i nämnden. Detta resulterande enligt respondenterna i att det var svårt att komma till beslut. Under mandatperioden har ledamöterna tagit del av flera utbildningar vilket har ökat kunskapen i nämnden samt resulterat i ökad samsyn. Någon respondent påpekar dock att utbildningstillfällena behöver vara återkommande för att kompetensen ska hållas aktuell. Respondenter beskriver att man i den gemensamma överförmyndarnämnden arbetar tillsammans och att man inte skiljer på ärenden beroende av vilken kommun som ärendet ”tillhör”, även om det ibland upplevs som svårt att ta beslut avseende ärenden i andra kommuner än den ”egna”. Undantag görs om någon i nämnden, på grund av t.ex. lokalkännedom, har särskild kunskap kring ett visst ärende.

När det gäller rekrytering beskrivs det som en fördel att nämndsledamöterna kommer från olika kommuner då de kan sprida information om godmanskap i de egna kommunerna. I övrigt beskrivs rekryteringen som en svår uppgift, särskilt i vissa kranskommuner (Bjurholm, Robertsfors och Vindeln). Samtidigt menar någon respondent att det har blivit enklare att rekrytera nu än vad det var tidigare. Att det finns ställföreträdare med många uppdrag är nämnden medveten om och beskrivs också som något man arbetar med.

Även om det finns gemensamma styrdokument finns det vissa saker som regleras från de enskilda kommunerna, exempelvis ledamöters arvoden, det vill säga sammanträdesersättning och övriga ekonomiska förmåner samt ekonomiska förutsättningar för resor och boende vid exempelvis utbildningar. Själva kostnaden för utbildningar och liknande verksamhet är dock inkluderat i nämndens budget. Detta är enligt respondenterna inte något som påverkar nämndens arbete eller ledamöternas möjlighet till utbildning.

När det gäller uppföljning och intern kontroll följer arbetet enligt respondenterna den modell som används i övriga delar av Umeå kommun. Hur arbetet med riskbedömningar bedrivs är däremot inte tydligt för respondenterna och inte något som alla känner till. Att nämnden får kvartalsvisa rapporter från verksamheten gällande bland annat måluppfyllelse uppges också.

Rapporter från Länsstyrelsens inspektioner beskrivs som viktiga underlag för att utveckla och förbättra verksamheten. Det förbättringsarbete som bedrivits uppges ha gett resultat och beskrivs bland annat ha resulterat i ett mer strukturerat och effektivt arbetssätt till skillnad från tidigare då arbetet till viss del skedde mer ad hoc. Även möjligheten till polisanmälningar och utdömanden av viten har tillämpats i större utsträckning.

10. Bedömning och slutsatser

Sammantaget gör vi bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet inom många områden har utvecklats positivt och att verksamheten i stort fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vissa brister har identifierats, bland annat kan arbetet med mål och uppföljning förbättras.

Utifrån våra iakttagelser samt vår analys bedömer vi att följande punkter bör ses över:

- Att arbetet med mål och uppföljning ses över och utvecklas.
- Trots att förbättringsarbetet har resulterat i framtagande och revidering av rutiner saknas sådana fortfarande för vissa områden, exempelvis klagomålshantering. Att rutinhandboken kompletteras rekommenderas. Det bör också övervägas utifrån insats kontra nytta, om handboken bör läggas in i det befintliga ledningssystemet.
- I dagsläget görs enligt uppgift inga stickprov. För att säkerställa kvaliteten i handläggningen och granskningsarbetet rekommenderas att systematiska stickprov genomförs.
- Sammanställning av inkommande klagomål bör göras ur uppföljningssynpunkt.
- Ansvar för det interna kontrollarbetet bör tydliggöras och det interna kontrollsystemet bör integreras i arbetet. En internkontrollplan finns men det saknas dokumentation av den risk- och väsentlighetsanalys som bör ligga till grund för planen samt plan för hur uppföljning av denna bör ske. Den interna kontrollen bör kompletteras med sådana.
- Länsstyrelsen har vid inspektioner identifierat vissa brister. Länsstyrelsen har också påtalat risken med ställföreträdare som har många uppdrag. Arbetet med att åtgärda dessa brister bör fortgå.

KPMG, dag som ovan

Per Skalk
Revisor

Jenny Malmsjö
Revisor